

M_INF-GABINETTO
Uffici Diretta Collaborazione Ministro
UFFGAB
REGISTRO UFFICIALE
Prot: 0037070-10/10/2011-USCITA
22.05.02



Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti

RAPPORTO SULL'ATTIVITA' DI ANALISI E DI REVISIONE DELLE PROCEDURE DI SPESA E DELL'ALLOCAZIONE DELLE RELATIVE RISORSE IN BILANCIO – ARTICOLO 9, COMMA 1 – QUATER DEL D.L. 185/2008

PREMESSA

Il D.P.R. 3 dicembre 2008, n. 211 “Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti” ha disciplinato la nuova struttura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dando attuazione alla legge 14 luglio 2008, n. 121 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, recante disposizioni urgenti per l’adeguamento delle strutture di Governo in applicazione dell’art. 1, commi 376 e 377, delle legge 24 dicembre 2007, n. 244”.

Il D.P.R. 3 dicembre 2008, n. 212 “Regolamento recante riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti” ha disciplinato la riorganizzazione del Gabinetto del Ministro.

Il Ministero è articolato su 5 Centri di Responsabilità: il Gabinetto, il Dipartimento per le infrastrutture gli affari generali ed il personale, il Dipartimento per i trasporti la navigazione ed i sistemi

informativi e statistici, il Consiglio Superiore dei lavori pubblici e il Comando Generale delle Capitanerie di porto.

Dal punto di vista della struttura, con il decreto ministeriale n. 307 del 2 aprile 2009 sono stati individuati gli uffici di livello dirigenziale non generale ed i relativi compiti ad essi demandati.

La struttura del Dipartimento per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale è articolata a livello centrale in 9 direzioni generali funzionalmente dipendenti dal Dipartimento e a livello periferico, in 9 provveditorati interregionali alle opere pubbliche. Una delle direzioni dipendenti dal Dipartimento è la Direzione Generale del personale e degli affari generali, articolata in 3 sedi a livello centrale, alla quale è stata affidata la gestione unificata dei capitoli per le spese di funzionamento.

La struttura del Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici è articolata, a livello centrale, in 9 direzioni generali e, a livello periferico, in 5 Direzioni generali territoriali, dipendenti dal Dipartimento, le quali dirigono e coordinano le attività di 112 uffici periferici di cui:

- **88 U.M.C.** - Uffici della Motorizzazione Civile
- **12 C.P.A.** - Centri Prova Autoveicoli
- **7 U.S.T.I.F.** - Uffici Speciali per i Trasporti a Impianti Fissi
- **5 Uffici di Coordinamento** delle sedi non dirigenziali

Nell'assetto organizzativo del Ministero è, inoltre, incardinato il Consiglio Superiore dei lavori pubblici, che esercita le funzioni di competenza secondo le modalità previste dal D.P.R. 27 aprile 2006, n. 204.

Ai sensi dell'articolo 2, comma 4 del D.P.R. n. 211/08, il **Comando Generale delle Capitanerie di porto** dipende funzionalmente dal Ministro ed esercita i compiti rientranti nelle attribuzioni del Ministero, di cui all'articolo 7 dello stesso Regolamento, sulla base delle direttive e degli indirizzi del Ministro.

Alla stregua della nuova organizzazione prevista, operano, altresì, presso il Ministero: - **la Struttura Tecnica di Missione** di cui all'articolo 163 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163; - **il Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici**; - **l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari**, deputato a svolgere i compiti di cui all'articolo 37 del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, recante attuazione delle direttive 2001/12/CE, 2001/13/CE, 2001/14/CE; - **la Direzione generale per le investigazioni ferroviarie**, chiamata a svolgere i compiti di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 10 agosto 2007, n. 162, recante attuazione delle direttive 2004/49/CE e 2004/51/CE; - **la Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica** ed **il Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori**, che esercitano le funzioni previste dal decreto legislativo 21 novembre 2005, n. 284.

Di recente è intervenuto il Decreto Ministeriale n. 167 del 29.4.2011 che, pur rimodulando la composizione degli Uffici, non ha sostanzialmente modificato l'organizzazione a livello dirigenziale generale mentre è in ancora in corso la modifica regolamentare che dovrà essere attuata in relazione alle disposizioni del decreto legge n. 98 del 6.7.2011.

Per completare il quadro di riferimento entro il quale collocare l'attività gestionale, bisogna evidenziare che questa Amministrazione ha subito un rilevante impatto dalle disposizioni normative di contenimento della spesa pubblica che si sono succedute nel corso degli ultimi anni e che hanno ridotto sensibilmente le risorse finanziarie assegnate. Tali riduzioni, intervenute su una struttura che era stata da poco soggetta all'accorpamento di due precedenti ministeri, hanno visto amplificare gli effetti negativi sull'attuazione dei programmi di competenza e sulla programmazione della attività istituzionale anche alla luce della riorganizzazione sopra descritta.

1. FORMAZIONE DI DEBITI

a. QUADRO DI RIFERIMENTO

Le procedure di spesa e le modalità di gestione dei capitoli sono quelle ordinariamente adottate dalle amministrazioni statali.

Per quanto riguarda la procedura di acquisto dei beni di facile consumo, vengono utilizzate le convenzioni CONSIP, nonché il mercato elettronico CONSIP per acquisti di beni e servizi sotto la soglia stabilita dalla normativa (decreto legislativo 12 aprile 2006 n. 163 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE” ed in particolare art. 125 recante le modalità di acquisizione dei lavori, servizi e forniture in economia; D.P.R. n. 207 del 5/10/2010 “Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE”; legge 13/12/2010 n. 220, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011); legge 13/12/2010, di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013).

Per quanto riguarda le modalità di gestione, viene utilizzato come d’altronde avviene per le altre amministrazioni centrali dello Stato,il sistema informativo e informatico messo a disposizione dal MEF (sistema SICOGE). Tale sistema consente di monitorare costantemente i flussi finanziari ed economici nonché di produrre direttamente i documenti contabili necessari.

Le strutture periferiche dell’Amministrazione, ancora in attesa di implementazione del predetto detto sistema, continuano ad utilizzare i sistemi previgenti, adottati dalle Ragionerie Territoriali.

Il valore della situazione debitoria complessiva al 31/12/2009 ad euro 122.685.670,31 ed al 31/12/2010 ad euro 168.857.188,76, con un incremento significativo.

Si segnala che il trend riguarda sostanzialmente tutte le voci di spesa per consumi.

Veramente preoccupante, per ampiezza di volume, è tuttavia la spesa scaturente da contenziosi riferibili ad investimenti in materia di opere pubbliche. I relativi capitoli, generalmente incipienti, sono ordinariamente assegnati ai Provveditorati che conseguentemente producono partite debitorie sanate con l’istituto del “conto sospeso”.

Procedendo all’analisi delle singole categorie economiche per le quali si sono evidenziati debiti, emerge – come detto - immediatamente la rilevante incidenza della somma per spese attinenti a situazioni contenziose (liti, interessi, arbitrati, lodi, ecc.) scaturente da sentenze esecutive relative a cause intentate da creditori nei confronti dell’Amministrazione.

Infatti, nei due anni considerati, tale voce pesa complessivamente per euro 105.859.840,03 per l’anno 2009 ed euro 131.281.935,11 per l’anno 2010.

Più in particolare.

Per la categoria economica 21, concernente interventi di costruzione, di manutenzione ecc. per edifici pubblici statali e per altri immobili di proprietà dello Stato ed altri Enti pubblici, il totale dei debiti ammonta per l'anno 2009 ad euro 75.197.843,88 e per l'anno 2010 ad euro 80.887.521,99.

Per la categoria economica 12, relativa a debiti a cui bisogna far fronte per dare esecuzione ai provvedimenti giurisdizionali che derivano da contenziosi per lo più afferenti ai lavori pubblici e quindi ascrivibile all'azione dei Provveditorati alle opere pubbliche nonché della Direzione dell'edilizia statale, il totale dei debiti ammonta per l'anno 2009 ad euro 30.685.030,15 e per l'anno 2010 ad euro 44.307.736,85.

Per quanto concerne poi le altre categorie economiche, particolare attenzione deve essere riservata ai debiti per spese riconducibili alla categoria 2 - canoni, cancelleria, spese postali, mezzi di trasporto, missioni, ecc. - pari a euro 41.526.263,48 (12.314.558,16 nel 2009 e 29.211.705,32 nel 2010) ed alla categoria 10 - rimborso a privati per eventuali eccedenze – pari a euro 9.025.566,23 (4.488.238,12 nel 2009 e 4.537.328,11 nel 2010).

Con specifico riferimento alla categoria economica 2, si forniscono di seguito taluni essenziali elementi di valutazione.

Canoni

Relativamente alle spese per canoni ed utenze, deve essere considerato che, a fronte della sostanziale incomprimibilità della spesa per il funzionamento degli uffici, i relativi stanziamenti (circa il - 10% annuo), a far data dall'anno 2002, non sono risultati sufficienti alla copertura delle spese. Il totale dei debiti per questa voce è per l'anno 2009 pari ad euro 1.024.020,90 e per l'anno 2010 ad euro 4.222.527,14.

Altre spese di funzionamento

Le altre spese di funzionamento attengono a noleggi (es. stampanti), facchinaggio, cancelleria, stampati, spese postali ecc.. Relativamente a tali spese, si evidenzia che trattasi di acquisti di beni e servizi necessari al funzionamento degli uffici dell'Amministrazione e che pertanto non sono ulteriormente riducibili in maniera sostanziale; considerato altresì che – come detto – nel corso degli anni gli stanziamenti sono stati notevolmente ridotti. Il totale dei debiti per questa voce è per l'anno 2009 pari ad euro 2.078.459,31 e per l'anno 2010 ad euro 7.662.901,43.

Autovetture

Il D.P.C.M. 30 ottobre 2001 assegna in uso esclusivo alle Alte Cariche dello Stato le autovetture necessarie allo svolgimento dei compiti istituzionali. Anche in questo caso, i tagli operati non consentono la copertura del

fabbisogno di tutte le spese relative alla gestione del parco automezzi anche perché trattasi di servizi resi ad altre Amministrazioni e come tali difficilmente comprimibili.

Il totale dei debiti per questa voce è per l'anno 2009 pari ad euro 84.657,20 e per l'anno 2010 ad euro 380.757,20.

Spese sanitarie

Parimenti incomprimibili sono da considerare le spese sanitarie, riferibili al personale operante sia presso le sedi centrali che periferiche dell'Amministrazione, in ottemperanza delle disposizioni imperative del D. L.vo 81/2008, particolarmente onerose per le categorie di lavoratori assegnati a mansioni di natura squisitamente tecnica. Su tale tipologia del debito ha inciso la questione delle visite fiscali che ha determinato contenziosi con alcune Regioni sino all'emissione di decreti ingiuntivi.

Il totale dei debiti per questa voce è per l'anno 2009 pari ad euro 22.450,00 e per l'anno 2010 ad euro 141.450,00.

Missioni

Molti uffici dell'Amministrazione espletano la loro attività svolgendo missioni e sopralluoghi sia di natura amministrativa che tecnica. Per quanto riguarda dette spese, nonché per ispezioni e vigilanza di competenza dei provveditorati interregionali alle OOPP, gli esigui importi

assegnati in bilancio negli esercizi finanziari 2009 e 2010 non hanno consentito il rimborso delle spese al personale, che ha comunque svolto l'attività in parola, rientrante tra i compiti di istituto ed il cui mancato svolgimento può determinare in taluni casi l'insorgere di responsabilità penale a carico del personale medesimo.

Il totale dei debiti per questa voce è per l'anno 2009 pari ad euro 4.175.123,77 e per l'anno 2010 ad euro 7.463.654,83.

Spese per servizi radioelettrici

Da segnalare è quella riferita ai debiti contratti da questa Amministrazione nei confronti della società Telecom Italia S.p.A. che assicura servizi radioelettrici inerenti alla sicurezza della navigazione marittima, nonché quelli inerenti al sistema GMDSS (Global Maritime Distress And Safety System).

Il totale dei debiti per questa voce è per l'anno 2009 pari ad euro 4.775.673,50 e per l'anno 2010 ad euro 8.750.059,50.

b. MECCANISMI DI FORMAZIONE DI DEBITI

Il debito accumulato negli anni 2009 – 2010 relativo ai capitoli di spesa della categoria economica 21, della Direzione Generale Edilizia Statale e Interventi Speciali, risente degli inevitabili maggiori tempi di gestione

degli interventi, causati dalla non tempestiva disponibilità delle risorse finanziarie che, conseguentemente non possono essere trasferite ai Provveditorati alle OO.PP. competenti, per la soddisfazione degli ordini di pagamento emessi in considerazione dello stato di avanzamento dei lavori. Ciò induce un conseguente incremento delle spese di interessi sulla sorte capitale o di esecuzione di sentenze di condanna, dei residui passivi, nonché delle esposizioni debitorie.

Il formarsi del debito negli anni 2009 – 2010 relativo ai capitoli di spesa della categoria economica 12 risulta inevitabile in conseguenza dell’andamento sfavorevole dei giudizi civili e degli arbitrati in cui l’amministrazione è coinvolta.

L’unico margine di azione è dato dalla velocità con cui si fronteggiano le spese legali conseguenti alle predette condanne, ed è utilizzato appieno, così da ridurre al minimo anche il solo rischio di un aggravio per interessi o comunque per spese conseguenti ad un eventuale ritardato pagamento.

E’ evidente, peraltro, che la procedura del “conto sospeso” con cui si assolve agli obblighi di pagamento derivanti dai provvedimenti dell’Autorità Giudiziaria, non muta l’esposizione debitoria dell’Amministrazione, che viene semplicemente a spostarsi sui crediti conseguentemente vantati dalle varie Tesorerie che anticipano i pagamenti.

Una situazione peculiare è costituita dai debiti pregressi nei confronti della società Telecom Italia S.p.A. derivanti dallo svolgimento in regime di proroga tecnica dei servizi radio marittimi legati alla sicurezza della navigazione ed al sistema GMDSS. E' di assoluta evidenza di come il Comando generale delle Capitanerie di Porto sia costretto, pur non disponendo di adeguate risorse, ad assicurare lo svolgimento di attività connesse alla salvaguardia della vita umana in mare la cui obbligatorietà è, come sopra precisato, prevista per legge.

Ciò è altrettanto confermato dal fatto che il capitolo 2201, ove sono allocate le risorse da trasferire alla Telecom Italia S.p.A. per assicurare le citate attività, è un capitolo a fattore legislativo (articolo 6 della legge n. 51/2001, vedasi allegata scheda SICOGE), impropriamente classificato come "rimodulabile". Nonostante ciò, il motivo alla base della formazione del debito è proprio la cronica insufficienza degli stanziamenti del citato capitolo, che ha subito numerose riduzioni legate alla caratteristica di rimodulabilità, causando un progressivo aumento del debito stesso.

Tale situazione è senza dubbio di estrema criticità, in quanto il contratto scaduto il 31 dicembre 2008 e prorogato in via tecnica con la società Telecom Italia S.p.A, non solo risulta essere di importo significativo ma aumenta di anno in anno a parità di costi del servizio, in conseguenza dei

forti tagli operati sul bilancio dalle manovre di contenimento della spesa attuate.

Infine, non si può sottacere che lo stanziamento insufficiente dei capitoli in questione ha comportato che la gara espletata per l'affidamento dei servizi in discorso nel biennio 2009/2010 sia andata deserta; ciò ha provocato l'attuale anomala situazione per la quale la società Telecom S.p.A. continua ad effettuare le attività connesse alla sicurezza della navigazione, in quanto obbligatorie per legge, anorché in assenza di uno strumento contrattuale vigente.

L'accumulo del debito negli anni 2009 – 2010 relativo ai capitoli di spesa della categoria economica 2 come già fatto presente è dovuto, oltre alla riduzione di risorse previste nelle ultime leggi finanziarie, anche e soprattutto alla vicenda del *“Fondo da ripartire per l'estinzione dei debiti pregressi contratti dalle amministrazioni centrali dello Stato nei confronti di enti, società, persone fisiche, istituzioni ed organismi vari”*.

Infatti, i debiti accumulati fino al 2008 e segnalati da questa Amministrazione al Ministero dell'Economia e delle Finanze sono stati pagati con fondi correnti relativi agli anni 2008 e 2009, poiché il medesimo Dicastero ha assegnato le somme richieste solo in prossimità della chiusura degli esercizi finanziari, mentre questo Ministero, al fine di evitare tagli di utenze, e la formazione di nuove partite debitorie

(interessi moratori) aveva avviato alcune procedure di liquidazione dei debiti pregressi con le risorse correnti di bilancio.

Successivamente con le risorse assegnate per i debiti pregressi non è stato possibile il pagamento delle ulteriori spese correnti, né si è potuto attuare una variazione compensativa tra piani gestionali.

Il ritardo nell'assegnazione dei fondi in presenza di suddetti vincoli, ha determinato pertanto ,di fatto, l'impossibilità di un razionale utilizzo delle risorse.

Una considerazione particolare merita il caso della copertura finanziaria dei rimborsi spese dovuti al personale dei Provveditorati alle Opere Pubbliche che effettuano per i privati o per altre amministrazioni pubbliche rilievi accertamenti e sopralluoghi, poiché, indipendentemente dall'entità del debito, la mancata corresponsione degli emolumenti dovuti determina importanti riflessi sulla attività istituzionale dell'Amministrazione.

Tali rimborsi dovevano essere assicurati dai versamenti in conto entrate su capitoli intestati sia a questa Amministrazione che al Ministero dell'Economia; gli importi in parola avrebbero dovuto poi essere riassegnati sull'attuale capitolo 1240. Quest'ultimo, causa la procedura delle riassegnazioni è stato sempre carente dei fondi per provvedere ai rimborsi spese in favore del personale che effettua tuttora, per privati o

altre Amministrazioni, sopralluoghi, accertamenti e vigilanza sulle opere dei consorzi di bonifica etc..

2. QUADRO RIEPILOGATIVO DELLA CONSISTENZA DEI DEBITI

Nella Tavola 1, distinta come previsto dalla circolare n. 38 in data 15 dicembre 2010 della RGS per gli esercizi finanziari 2009 e 2010, sono state riportate le indicazioni aggregate sulla consistenza dei debiti , articolati per categoria economica e sul loro smaltimento.

3. ANALISI DETTAGLIATA DELLE POSIZIONI DEBITORIE

Nelle Tavole 2, e 2 bis, anche in questo caso distinte per gli esercizi finanziari 2009 e 2010, sono state fornite indicazioni maggiormente dettagliate in merito alla consistenza totale del debito ed agli esercizi di formazione. Sono forniti, altresì, tutti i dati, sia anagrafici che contabili, del capitolo in corrispondenza del quale si forma la citata posizione debitoria.

4. MISURE E INTERVENTI ATTUATI/PROGRAMMATI PER EVITARE LA FORMAZIONE DEI DEBITI.

Non considerando la spesa determinata dagli effetti del contenzioso, la formazione del debito scaturisce fondamentalmente dal disallineamento temporale tra contrazione delle risorse finanziarie ed interventi di razionalizzazione organizzativa e funzionale.

La riduzione degli stanziamenti, spesso con tagli lineari è infatti intervenuta su aree di spesa a forte rigidità senza un preliminare esame degli effetti sulle situazioni organizzative e funzionali

Le implicazioni sono risultate ancora più negative per effetto della complessità della struttura organizzativa distribuita sul territorio nazionale e dei numerosi provvedimenti di riordino del Ministero stesso che ha vissuto nell'ultimo decennio radicali modifiche istituzionali.

L'attenzione si è quindi focalizzata sulla razionalizzazione della spesa per beni e servizi con l'obiettivo di migliorare la qualità degli acquisti e la rapidità delle procedure di approvvigionamento pubblico anche grazie alla riduzione dei tempi d'accesso al mercato tramite gli acquisti Consip. Misure utilizzate da questa Amministrazione fin dal loro apparire.

In realtà l'ottimizzazione della spesa per i consumi intermedi richiede interventi che presuppongono un processo di razionalizzazione ed una programmazione condivisa sui tempi medio lunghi .

Nel corso di questa legislatura il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha operato una serie di misure, al fine di razionalizzare gli spazi degli uffici e degli archivi, riuscendo così ad ottenere una sensibile